

ОДЕСЬКА НАЦІОНАЛЬНА ЮРИДИЧНА АКАДЕМІЯ

ПОПОВСЬКА Інна Петрівна

УДК 346.512

**ПРАВОВІ ОСНОВИ ПРОГРАМНОГО РЕГУЛЮВАННЯ
ГОСПОДАРСЬКОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ**

Спеціальність 12.00.04 – господарське право;
господарсько-процесуальне право

АВТОРЕФЕРАТ

дисертації на здобуття наукового ступеня
кандидата юридичних наук

Одеса-2010

Дисертацією є рукопис.

Робота виконана в Одеській національній юридичній академії Міністерства освіти і науки України.

Науковий керівник

доктор юридичних наук, доцент
ПОДЦЕРКОВНИЙ Олег Петрович,
Одеська національна юридична академія,
завідувач кафедри господарського права і процесу

Офіційні опоненти:

доктор юридичних наук, доцент
ЮЛДАШЕВ Олексій Хашимович,
Міжрегіональна академія управління персоналом
(м. Київ),
завідувач кафедри господарського права
Інституту права імені Володимира Великого;

кандидат юридичних наук, доцент
СТЕПАНОВА Тетяна Валеріївна,
Одеський національний університет імені
І. І. Мечникова,
доцент кафедри адміністративного та
господарського права

Захист відбудеться 20 лютого 2010 р. о 10 годині на засіданні спеціалізованої вченої ради Д 41.086.04 Одеської національної юридичної академії за адресою: 65009, м. Одеса, вул. Фонтанська дорога, 23.

З дисертацією можна ознайомитись у бібліотеці Одеської національної юридичної академії за адресою: м. Одеса, вул. Сергія Варламова (Піонерська), 2.

Автореферат розісланий 18.01.2010 р.

Вчений секретар
спеціалізованої вченої ради

Н. М. Крестовська

ЗАГАЛЬНА ХАРАКТЕРИСТИКА РОБОТИ

Актуальність теми. Світова тенденція глобалізації економічного простору та фінансово-економічна криза підтверджують необхідність установлення в Україні такого механізму правового регулювання господарських відносин, який би забезпечив формування правового господарського порядку.

Господарський кодекс України (далі – ГК України) визначає, що правовий господарський порядок формується на основі оптимального поєднання ринкового саморегулювання економічних відносин суб'єктів господарювання та державного регулювання макроекономічних процесів. Виступаючи необхідною формою державного регулювання, а також перебуваючи в безпосередньому зв'язку із господарською діяльністю окремих господарюючих суб'єктів, програмування, таким чином, об'єктивно потребує забезпечення з боку суспільного господарського порядку.

Орієнтація на ринкові умови господарювання зумовила необхідність побудови в Україні нового механізму програмного регулювання господарських відносин відповідно до вимог змішаної економіки. Законодавством України визначено принципи державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку, система прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку, вимоги до їх змісту, а також загальний порядок розроблення і затвердження, окремі повноваження органів державної влади та місцевого самоврядування. Однак програмне регулювання господарської діяльності в Україні здійснюється без урахування необхідності співвідношення об'єктивно існуючих економічних та правових умов такого впливу на економічні процеси. Ряд питань, що об'єктивно виникають при програмному регулюванні господарської діяльності, дотепер залишається не вирішеним. Законодавству України, як і раніше, властиве усунення суб'єктів господарювання від програмування економічного і соціального розвитку держави. Недосконалість правового регулювання відносин, що виникають при застосуванні програми як інструмента впливу держави на економічні процеси для формування правового господарського порядку, підтверджується відсутністю позитивних економічних результатів від дії в Україні значної кількості таких програм. Тим самим, розвиток ринкових відносин в Україні вимагає модернізації правових основ програмного регулювання господарської діяльності для забезпечення його дієвості та ефективності.

Вагомий внесок у розвиток теорії планування, прогнозування й програмування економічних процесів зробили радянські теоретики, такі як: Л. Б. Альтер, Ю. М. Швирков, В. П. Аксьонова, В. М. Бородюк, М. Н. Буцко, Н. М. Кулагіна, Н. П. Федоренко та ін. В українській науці окремі аспекти програмного регулювання господарської діяльності досліджено в роботах як економістів, так і юристів: О. І. Добринін, М. Х. Корецький, Д. М. Стеченко, І. Р. Михасюк, А. Ф. Мельник, Ю. В. Кирилюк, М. Д. Миронов, В. П. Марущак, В. Н. Гайворонський, В. В. Добровольська, Б. В. Бабін та ін.

Проте відсутність системного теоретичного дослідження програмного регулювання господарської діяльності унеможливорює комплексне вирішення

проблематики відповідних відносин. Невирішеними залишаються питання щодо поняття, правової природи програми економічного і соціального розвитку з урахуванням комплексності її економічних і правових властивостей, щодо системи програм економічного і соціального розвитку; потребують виявлення чинники формування правового господарського порядку у сфері розроблення та реалізації програм економічного і соціального розвитку; не визначено роль господарського права в програмному регулюванні економічного і соціального розвитку України; не з'ясовано напрями вдосконалення регуляторної політики у сфері відповідного програмного регулювання; нарешті, не з'ясовано, яким чином можуть бути застосовані заходи господарсько-правової відповідальності для підвищення ефективності та дієвості програм економічного і соціального розвитку, та не вирішено багато інших питань їх реалізації.

Викладене свідчить про необхідність і доцільність дослідження правових основ програмного регулювання господарської діяльності як важливої наукової проблеми, що потребує вирішення.

Зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами. Дисертацію виконано відповідно до плану наукових досліджень Одеської національної юридичної академії на 2006-2010 рр. “Традиції та новації в сучасній українській державності і правовому житті” (державний реєстраційний № 0106U004970), а також відповідно до спеціальної науково-дослідної теми кафедри господарського права і процесу Одеської національної юридичної академії “Дослідження механізму сталого розвитку господарського та господарсько-процесуального законодавства”.

Мета і завдання дослідження. Метою роботи є визначення напрямів системного вдосконалення господарсько-правових інструментів впливу на сферу програмного регулювання господарської діяльності в Україні з урахуванням гармонізації взаємодії економічних та правових умов формування правового господарського порядку.

Для досягнення зазначеної мети було поставлено такі завдання:

визначення правової природи та поняття програми економічного і соціального розвитку з урахуванням комплексності її економічних і правових властивостей;

аналіз системи програм економічного і соціального розвитку України;

виявлення чинників формування правового господарського порядку у сфері розроблення та реалізації програм економічного і соціального розвитку;

визначення ролі господарського права у програмному регулюванні економічного і соціального розвитку України;

аналіз основних елементів господарсько-правового забезпечення реалізації програм економічного і соціального розвитку;

виявлення особливостей порядку підготовки аналізу регуляторного впливу та відстеження результативності програм економічного і соціального розвитку;

розроблення механізму узгодження господарсько-правового та бюджетного регулювання відносин, що складаються в процесі фінансування програм;

виділення видів контролю за виконанням програм економічного і соціального розвитку;

визначення правових умов застосування заходів господарсько-правової відповідальності у програмному регулюванні економічного і соціального розвитку України;

розроблення пропозицій щодо вдосконалення господарського законодавства України у сфері програмного регулювання господарської діяльності.

Об'єктом дослідження є сукупність суспільних відносин, що складаються в процесі планування економічного і соціального розвитку за допомогою програм, у яких здійснюється правове закріплення економічної політики держави.

Предметом дослідження є правові основи програмного регулювання господарської діяльності в Україні.

Методи дослідження. Методологічну основу дослідження склали загальнонаукові і спеціальні методи: формально-логічний, діалектичний, історичний, системного аналізу, аналітико-синтетичний, порівняльно-правовий. За допомогою формально-логічного методу розкрито правову природу програм економічного і соціального розвитку. Історичний і порівняльно-правовий методи використовувалися при обґрунтуванні економічної необхідності застосування програмного регулювання господарської діяльності з урахуванням досвіду не тільки України, але й інших країн. Діалектичний метод і метод системного аналізу дозволили провести аналіз системи програм економічного і соціального розвитку України. Аналіз сучасного стану законодавства України у сфері дослідження здійснено автором за допомогою аналітико-синтетичного методу, який поряд із формально-логічним методом використовувався й у процесі розроблення пропозицій щодо вдосконалення правового регулювання.

Теоретичну основу дослідження складають роботи таких вітчизняних і зарубіжних учених: Л. І. Абалкін, Г. В. Атаманчук, С. С. Алексєєв, І. Л. Бачило, О. А. Беяневич, О. М. Вінник, О. П. Віхров, Л. Т. Волчкова, Л. П. Владимірова, Г. К. Гінс, Г. С. Гуревич, Д. В. Задихайло, Л. Г. Знаменський, Х. О. Каю, Дж. М. Кейнс, Т. Т. Ковальчук, Т. М. Кравцова, О. В. Кряжков, О. Я. Курбатов, В. Н. Лєксін, В. Ойкен, В. В. Лаптев, В. К. Мамутов, В. С. Мілаш, Т. Г. Морозова, О. В. Пікулькіна, О. П. Подцерковний, С. В. Поленіна, Дж. Е. Стигліц, О. Х. Юлдашев, В. А. Устименко, О. М. Швєцов, О. В. Шоріна та ін.

Нормативну основу дослідження склали: господарське, цивільне і фінансове законодавство України, а також окремі нормативно-правові акти Англії, Японії, Франції, США, Італії, Данії, Іспанії, Росії. Емпіричну основу – офіційні статистичні дані, бюджетні показники, практика діяльності Одеської обласної ради у сфері програмного регулювання соціально-економічного розвитку Одеського регіону, судова практика.

Наукова новизна отриманих результатів. Дисертація є першим у вітчизняній юридичній науці комплексним господарсько-правовим дослідженням програмного регулювання господарської діяльності, на основі

якого обґрунтовано нові теоретичні положення щодо застосування програм економічного і соціального розвитку як складової державного впливу на економіку, розроблено пропозиції щодо вдосконалення відповідного господарського законодавства. У результаті дослідження отримано такі основні наукові результати:

уперше:

визначено поняття програмного регулювання економічного і соціального розвитку як форми державного регулювання економічних процесів, що являє собою організуючий і спрямовуючий державно-правовий вплив на економіку з визначенням цілей та пріоритетів її розвитку, засобів та шляхів їх досягнення, системи заходів органів державної влади і місцевого самоврядування у відповідних програмах;

визначено поняття програми економічного і соціального розвитку як акта нормативно-правового характеру, в якому визначаються цілі та пріоритети економічного і соціального розвитку, засоби та шляхи їх досягнення, формується взаємоузгоджена і комплексна система заходів органів законодавчої і виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, спрямованих на ефективне вирішення проблем економічного і соціального розвитку, досягнення стабільного економічного зростання, а також характеризуються очікувані зміни у стані економіки та соціальної сфери;

запропоновано встановити порядок підготовки аналізу регуляторного впливу програм економічного і соціального розвитку та відстеження їх результативності на підставі спеціальних методик, основними елементами яких мають стати зокрема: обґрунтування необхідності застосування програмного регулювання господарських відносин; визначення відповідності проекту програми напрямам економічної політики держави; установлення співвідношення проекту програми із чинними програмами; визначення джерел фінансування програми; обґрунтування наявності в проекті програми стимулів для суб'єктів господарювання, здатних забезпечити діяльність у заданому програмою напрямі; пропозиції щодо подальшого виконання програми тощо;

обґрунтовано механізм узгодження господарсько-правового та бюджетного регулювання відносин, які складаються в процесі фінансування програм, що зумовлює встановлення в ГК України заборони на затвердження програм економічного і соціального розвитку при відсутності фінансування у відповідному бюджетному періоді; забезпечення реалізації зазначеного положення ГК України нормами Бюджетного кодексу України, визначивши в останньому, що умовою розгляду проектів всіх нормативно-правових актів, які впливають на формування доходної та (або) видаткової частин бюджетів, є обов'язкова наявність позитивного експертного висновку фінансового органу;

запропоновано забезпечити нормами ГК України можливість застосування господарсько-деліктної відповідальності до органів державної влади та місцевого самоврядування щодо виконання державних і регіональних програм, доповнивши статтю 11 ГК України ч. 6 такого змісту: "За порушення обов'язку щодо забезпечення належного виконання прийнятих державних і регіональних програм, а також у випадку їх скасування органи державної влади і місцевого

самоврядування повинні відшкодувати суб'єктам господарювання заподіяну цим шкоду в розмірі реальних збитків”;

удосконалено:

підходи до системи програм економічного і соціального розвитку, складовими якої доцільно визначити: Державну програму економічного і соціального розвитку України, Програму діяльності Кабінету Міністрів України, міждержавні програми економічного і соціального розвитку, державні програми розвитку окремих галузей економіки, державні цільові програми, державні програми економічного і соціального розвитку АРК, областей, районів, міст, сіл і селищ та регіональні програми економічного і соціального розвитку АРК, областей, районів, міст, сіл і селищ;

положення щодо закріплення на законодавчому рівні єдиного механізму здійснення контролю за виконанням програм економічного і соціального розвитку, що передбачає поєднання та узгодження таких видів контролю: контроль за виконанням заходів і завдань програми її безпосередніми виконавцями, що здійснюється з боку визначених у програмі замовників; контроль за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів, що здійснюється спеціально уповноваженим органом державної влади; контроль із боку органу, за яким закріплено відповідні функції органом державної влади або місцевого самоврядування, що прийняв програму; загальний контроль, що здійснюється органом державної влади або місцевого самоврядування, який прийняв програму;

положення щодо принципів державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України, серед яких: доцільність, науковість, збалансованість або узгодження приватних та публічних інтересів, ефективність, забезпеченість фінансовими ресурсами, органічна єдність програм;

механізм забезпечення реалізації положення ч. 5 ст. 11 ГК України щодо позбавлення суб'єктів господарювання наданих законодавством пільг та переваг у здійсненні господарської діяльності в тому випадку, якщо вони не враховують суспільні інтереси, відображені в програмах економічного і соціального розвитку, шляхом закріплення порядку позбавлення відповідних пільг та переваг в конкретних програмах;

положення щодо повноважень органів державної влади і місцевого самоврядування з питань розроблення, затвердження, виконання та здійснення контролю за програмами економічного і соціального розвитку шляхом закріплення відповідних повноважень Верховної Ради України та Кабінету Міністрів України на конституційному рівні, запровадження єдиного правового механізму розроблення, виконання та здійснення контролю за програмами, затвердженими як органами державної влади, так і органами місцевого самоврядування тощо;

дістали подальший розвиток:

положення щодо інструментальних властивостей галузі господарського права, яка у сфері програмного регулювання господарської діяльності дозволяє надати програмам нормативно-правовий характер;

напрями забезпечення правового господарського порядку у сфері розроблення та реалізації програм економічного і соціального розвитку, зокрема: забезпечення дієвості та ефективності програмного регулювання господарських відносин за допомогою чіткого і відповідного його економічній природі правового закріплення, узгодження економічних та юридичних аспектів регулювання; гармонізація приватних і публічних інтересів учасників процесу програмування; забезпечення прийняття програм у сфері господарювання в контексті державної регуляторної політики та ін.;

пропозиції щодо вдосконалення правової бази регулювання процесу планування в цілому, основою якого має стати спеціальний Закон України “Про державне планування соціально-економічного розвитку”, а також щодо створення в Україні для виконання планової роботи відповідного центрального органу державної виконавчої влади;

напрями узгодження приватних і публічних інтересів у правовому регулюванні господарських відносин, зокрема шляхом включення до складу учасників державного й регіонального програмування економічного і соціального розвитку суб’єктів господарювання, а також закріплення на законодавчому рівні можливості укладання контрактів із переможцями тендеру щодо закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти на весь строк виконання відповідних програм.

Практичне значення отриманих результатів полягає в тому, що викладені в роботі висновки та пропозиції можуть бути використані для вдосконалення положень ГК України, законів України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України”, “Про державні цільові програми” та іншого законодавства, яке визначає правові основи програмного регулювання економічних відносин; при підготовці науково-практичних та навчально-методичних видань; при розробленні державних та регіональних програм економічного і соціального розвитку, а також для забезпечення їх фінансування, виконання та контролю.

Результати дослідження впроваджено в діяльність Одеської обласної ради при розробленні регіональних програм економічного і соціального розвитку (довідка від 04.09.2009 р. № Р-27-2158), Одеського головного фінансового управління при підготовці висновків щодо фінансування регіональних програм розвитку Одеської області (довідка від 11.09.2009 р. № 01-17/1817), Управління охорони об’єктів культурної спадщини Одеської обласної державної адміністрації при науковому консультуванні та організації правової роботи (довідка від 07.09.2009р. № 01-12/3077).

Апробація результатів дисертації. Основні положення і висновки дисертаційного дослідження висвітлено на Міжнародній науковій конференції професорсько-викладацького і аспірантського складу “Правове життя сучасної України” (Одеса, 2009 р.); 59-й науковій конференції професорсько-викладацького складу і наукових робітників економіко-правового факультету ОНУ ім. І.І. Мечникова “Соціально-правові проблеми удосконалення законодавства України: історія, теорія і практика” (Одеса, 2005 р.); Круглому столі “Концепція модернізації господарського законодавства” (Одеса, 2008 р.);

нарадах та засіданнях, проведених Одеською обласною радою, у тому числі за участі фахівців Управління охорони об'єктів культурної спадщини Одеської обласної державної адміністрації, Одеського головного фінансового управління з питань забезпечення ефективного виконання регіональних програм соціально-економічного розвитку Одеської області (2008 р., 2009 р.) .

Публікації. Результати дисертаційного дослідження опубліковано в чотирьох наукових статтях у спеціалізованих виданнях, перелік яких затверджено ВАКом України, а також у трьох публікаціях у збірниках матеріалів наукових конференцій (круглих столів).

Структура роботи. Дисертація складається зі вступу, трьох розділів, десяти підрозділів, висновків, списку використаних джерел, додатків. Загальний обсяг дисертації становить 212 сторінок, з них основного тексту – 189 сторінок, список використаних джерел становить 207 найменувань і розташований на 20 сторінках, додатки складають 3 сторінки.

ОСНОВНИЙ ЗМІСТ РОБОТИ

У **Вступі** обґрунтовується актуальність теми дисертаційного дослідження, зв'язок роботи з науковими програмами, планами, темами, визначено мету, завдання, об'єкт та предмет дослідження, характеризуються його методологія, емпірична база, розкриваються наукова новизна і практичне значення одержаних результатів, їх апробація, а також наводиться кількість публікацій.

Перший розділ “Програмне регулювання як складова державного впливу на економіку” складається з трьох підрозділів, у яких ідеться про сутність та значення програмного регулювання як елементу планування економічного і соціального розвитку держави.

У *підрозділі 1.1. “Сучасний стан і значення планування в системі державного регулювання економіки”* розкривається наявність постійного впливу з боку держави на господарську сферу життєдіяльності суспільства, що зумовлює необхідність чіткого закріплення правових основ державного регулювання економіки, елементом якого є планування.

На підставі аналізу сучасних теоретичних досліджень державного регулювання економіки розвинуто положення про те, що ринковий механізм ніколи не був саморегульованою системою, державне втручання необхідно для усунення його вад. При цьому найважливішою підсистемою такого регулювання визнається планування, що дозволяє координувати розвиток господарських процесів для досягнення позитивних економічних результатів.

Визначено, що планування як елемент системи державного регулювання економіки має такі складові: науково-аналітичний етап (прогнозування); формулювання концепції, розроблення стратегії розвитку; економічної тактики, програмування тощо. Програмування є найвищою формою планування, у результаті чого приймається програма як акт економічного планування.

Дослідження основних тенденцій у плануванні економічних відносин залежно від засобів досягнення його цілей і характеру державного впливу на

суб'єктів господарювання дозволило підтвердити доцільність поділу планування на авторитарне (директивне) та індикативне.

На основі історичного досвіду СРСР пояснюються причини низької ефективності централізованого планування. Такими факторами є: безпосередній суспільний розподіл ресурсів без використання товарно-грошових відносин; застосування вольових методів без урахування інтересів суб'єктів економічних відносин; надмірна централізація планування тощо.

Дослідження досвіду державного планування в СРСР дозволило довести нежиттєздатність централізованого планування, можливості його лише короткочасного використання як засобу вирішення завдань суспільного розвитку. Натомість запропоновано використовувати і його переваги. Так при плановому господарстві ресурси концентруються на виконанні пріоритетних напрямів діяльності з урахуванням комплексного підходу та застосування фінансового типу планування.

Підтверджено, що перевагою індикативного планування є можливість створення правових умов для гармонійного поєднання загальнодержавних інтересів із виробничими потребами кожного учасника господарських відносин, тому що такий план не позбавляє ініціативи суб'єктів господарської діяльності. Одночасно визначаються й вади індикативного планування, пов'язані з тим, що необов'язковий характер індикативного плану може призвести до невиконання поставленого завдання.

Зроблено висновок, що орієнтація в Україні на ринкові умови господарювання зумовлює необхідність побудови системи планування відповідно до потреб змішаної економіки на індикативній основі з використанням окремих елементів директивного планування (наприклад державного замовлення).

Підрозділ 1.2. “Програма як форма правового закріплення економічної політики держави та акт економічного планування” містить авторське визначення поняття програми економічного і соціального розвитку, вироблене з урахуванням комплексності її економічних та правових властивостей.

З урахуванням дефініції програми економічного і соціального розвитку України, що дається в Законі України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України”, зроблено висновок, що законодавець передбачає наявність у програми правових властивостей.

Зазначається, що програми економічного і соціального розвитку мають певний строк дії, етапи виконання, є управлінськими актами регулюючої властивості, які виражаються в затверджених компетентними органами правових приписах як індивідуального, так і нормативного характеру. Положення програми мають обов'язковий характер для визначених у ній виконавців і тим характеризуються директивністю, а також виступають формою пропозиції на здійснення певних дій для суб'єктів господарювання. Для того, щоб програма мала юридичну силу, вона затверджується відповідним нормативно-правовим актом уповноваженого органу (законом, постановою, указом, рішенням). Нормативністю акта, яким затверджується програма,

обґрунтовується нормативність самої програми. На цій підставі запропоновано визначення програми економічного і соціального розвитку як акта нормативно-правового характеру, яке кореспондується з положенням ч. 4 ст. 9 ГК України щодо здійснення у програмі правового закріплення економічної політики держави.

На підставі необхідності встановлення чітких критеріїв програм економічного і соціального розвитку обґрунтовується необхідність виключення із Закону України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” поняття “інші програмні документи економічного і соціального розвитку”.

У *підрозділі 1.3. “Система програм економічного і соціального розвитку”* розглядаються основні види програм економічного і соціального розвитку, їх розмежування та спільні риси.

Визначено систему програм економічного і соціального розвитку як сукупність програм, в яких здійснюється правове закріплення економічної політики держави.

Виходячи з дослідження особливостей системи прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, закріпленої у ст. 4 Закону України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України”, зроблено висновок про необхідність відокремлення системи прогнозних документів економічного і соціального розвитку від системи програм економічного і соціального розвитку та удосконалення останньої.

Аргументовано, що систему програм економічного і соціального розвитку України доцільно побудувати на поєднанні таких програм: 1. Державна програма економічного і соціального розвитку України; 2. Програма діяльності Кабінету Міністрів України; 3. Міждержавні програми економічного і соціального розвитку; 4. Державні програми розвитку окремих галузей економіки; 5. Державні цільові програми; 6. Державні програми економічного і соціального розвитку АРК, областей, районів, міст, сіл і селищ (прийняті уповноваженими державними органами); 7. Регіональні програми економічного і соціального розвитку АРК, областей, районів, міст, сіл і селищ (прийняті відповідними органами місцевого самоврядування). При цьому в підрозділі розглянуто особливості кожної із цих програм.

Розділ 2. “Господарське право як інструмент організації програмного регулювання економічного і соціального розвитку України” складається із чотирьох підрозділів, які присвячено механізму господарсько-правового забезпечення організації програмного регулювання господарської діяльності.

Підрозділ 2.1. “Роль господарського права у програмному регулюванні економічного і соціального розвитку України” містить аналіз стану та обґрунтування вагомості господарсько-правового регулювання процесу планування та програмування економічного і соціального розвитку держави.

Підтверджується, що специфіка правового регулювання планування полягає в об’єктивізації планових відносин через правові норми. Об’єктивізація

планування за допомогою господарського права створює можливість розвитку ринкових відносин відповідно до основних економічних закономірностей.

Виявлено, що перший та основний комплексний акт у сфері планування – Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України”, – не торкнувся загальної категорії планування як форми державного регулювання економіки. Констатовано, що здебільшого положення закону залишилися декларативними, мають прогалини, позбавлені конкретних механізмів їх реалізації. Зокрема, законодавчо не врегульовано порядок розроблення, прийняття, реалізації та здійснення контролю за виконанням програми. Закон передбачає лише окремі види програм, визначає їх структуру і повноваження державних органів щодо того, хто розробляє і хто затверджує.

На підставі дослідження засад програмного регулювання пріоритетних напрямів розвитку держави, окремих галузей економіки і адміністративно-територіальних одиниць, установлених Законом України “Про державні цільові програми”, зроблено висновок про необґрунтованість виведення державних цільових програм за межі системи прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, закріпленої в ст. 4 Закону України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України”.

Звертається увага на те, що важливий крок у напрямку затвердження правових основ планування зробив ГК України, який визначив напрями, види і зміст державного планування.

З урахуванням розгляду поняття програми як однієї з форм, у якій держава здійснює правове закріплення власної економічної політики, доводиться об’єктивність використання господарського права як інструмента надання цій формі нормативно-правового характеру.

Підрозділ 2.2. “Правові принципи розроблення програм економічного і соціального розвитку України” містить запропоновану автором систему принципів розроблення програм економічного і соціального розвитку України.

На підставі аналізу практики реалізації Закону України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” доведено, що закріплених у ньому принципів недостатньо для створення ефективного правового поля у сфері програмного регулювання господарської діяльності.

На підставі завдань щодо забезпечення суспільного господарського порядку запропоновано закріпити в законодавстві таку систему принципів розроблення програм економічного і соціального розвитку України.

1. Принцип доцільності, який передбачає обґрунтовану необхідність програмного регулювання державою розвитку тієї чи іншої сфери господарської діяльності з метою вирішення конкретних наявних у ній проблем.

2. Принцип науковості полягає в урахуванні досягнень науки і техніки, використанні економічних законів.

3. Принцип збалансованості або узгодження приватних і публічних інтересів забезпечує залучення самостійних суб'єктів ринку на паритетних засадах із державою до процесу розроблення та реалізації програм.

4. Принцип ефективності передбачає досягнення максимально можливих позитивних результатів реалізації програми за рахунок мінімально необхідних ресурсів.

5. Принцип забезпеченості фінансовими ресурсами визначає оцінку реальної можливості виконання програмних положень з огляду на наявні грошові кошти.

6. Принцип органічної єдності програм полягає в забезпеченні взаємозв'язку між програмами економічного і соціального розвитку.

У **підрозділі 2.3. “Узгодження приватних і публічних інтересів у програмному регулюванні господарської діяльності”** визначається необхідність та напрями узгодження приватних і публічних інтересів у програмному регулюванні господарської діяльності в Україні.

Виявлено таку ваду Закону України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України”, як закріплення принципу дотримання загальнодержавних інтересів у процесі прогнозування та розроблення програм поза визначення господарюючих суб'єктів у складі учасників відповідного прогнозування і розроблення програм. Стаття 5 цього закону вказує, що для суб'єктів підприємницької діяльності показники прогнозних і програмних документів є орієнтиром для розроблення власних прогнозів, планів, бізнес-планів та інших документів. Ураховуючи необхідність усунення цієї суперечності запропоновано включити суб'єктів господарювання до складу учасників державного прогнозування і розроблення програм економічного і соціального розвитку.

Відстоюється позиція про необхідність врахування в програмному регулюванні господарської діяльності не лише публічних, але й приватних інтересів, оскільки виконання програм органами державної влади і місцевого самоврядування передбачає витрати не тільки бюджетних коштів, але й коштів інвесторів. Реалізація програм неможлива без суб'єктів господарювання, які здійснюють виробничу діяльність.

Обґрунтовано, що дисбаланс у співвідношення публічного і приватного інтересу на користь першого в програмному регулюванні господарської діяльності в Україні проявляється в тому, що контракти з виконання програм економічного і соціального розвитку укладаються із суб'єктами господарювання лише на один рік. Якщо укладенню контракту з виконання програми передують процедура тендеру, то відповідно до законодавства України вона має проводитися щороку. Тим самим взагалі не враховуються інтереси суб'єктів господарювання, які безпосередньо й виконують програмні положення. Запропоновано вирішити цю ситуацію шляхом закріплення на законодавчому рівні можливості укладання контрактів із переможцями тендеру щодо закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти на весь строк виконання програм економічного і соціального розвитку.

Підрозділ 2.4. “Співвідношення правових та економічних умов програмного регулювання господарської діяльності” присвячено пошуку шляхів підвищення адекватності відображення в програмному регулюванні господарських відносин реальних потреб економічного розвитку.

Зазначено, що програмний метод регулювання господарських відносин може виявитися дієвим і ефективним лише за умови, що він одержить чітке й адекватне його економічній природі правове відображення. Адже господарська діяльність потребує взаємозв'язку економіки і права, а одним із результатів такого зв'язку є програмне регулювання.

Установлено економічні фактори розвитку господарської сфери, що зумовлюють необхідність розроблення програми економічного і соціального розвитку, якими, зокрема, є: соціально-економічний рівень розвитку держави або регіону в цілому, структура національної економіки, рівень стабільності національної валюти, інфляції, безробіття, цін на ринку, стан державного сектора економіки тощо. Відсутність чітко сформульованих у програмі розвитку господарської діяльності економічних цілей робить процес програмного регулювання економіки нелогічним і неефективним.

Доводиться, що програмний підхід у регулюванні господарських відносин вимагає не тільки внутрішньоправової комплексності, але й проведення правових досліджень в органічному зв'язку з економічними, забезпечення комплексного економіко-правового підходу до дослідження проблем впливу права на ефективність розвитку економічних процесів у державі.

Розділ 3. “Господарсько-правове забезпечення реалізації програм економічного і соціального розвитку України” складається з трьох підрозділів, зміст яких присвячено дослідженню основних елементів господарсько-правового забезпечення ефективності та дієвості програм економічного і соціального розвитку України.

У підрозділі 3.1. “Розроблення та виконання програм економічного і соціального розвитку в контексті державної регуляторної політики” обґрунтовано шляхи вдосконалення програмного регулювання господарської діяльності шляхом уведення порядку підготовки аналізу регуляторного впливу програм економічного і соціального розвитку та відстеження їх результативності на підставі спеціальних методик.

Загострено увагу на відсутності в законодавстві України вимог щодо процедури розроблення та відстеження результативності програм економічного і соціального розвитку. Натомість такими механізмами відповідно до Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” наділено регуляторні акти. Установлено систематичне ухилення розробників програм економічного і соціального розвитку від процедури розроблення, прийняття і відстеження результативності регуляторного акта, що позначається на змісті програм, їх ефективності та дієвості. Обґрунтовано, що прийняття програм у сфері господарювання, які не мають регуляторної властивості, є недоцільним. На підставі аналізу чинних методики підготовки аналізу регуляторного впливу і методики відстеження результативності регуляторних актів, затверджених Кабінетом Міністрів України, зроблено

висновок про те, що вони не здатні забезпечити повний, об'єктивний і достовірний аналіз такого виду регуляторного акта, як програма економічного і соціального розвитку.

На цій підставі обґрунтовано пропозиції щодо запровадження спеціальних методик аналізу регуляторного впливу та відстеження результативності програм економічного і соціального розвитку. Зокрема методика відстеження результативності програм, установлюючи вимоги до звіту про результати відстеження результативності програм, крім оцінки результатів реалізації програми і ступеня досягнення поставленої в ній мети, має передбачати визначення причин неналежного виконання програми, вжитих заходів щодо їх усунення, пропозиції щодо подальшого виконання програми.

У підрозділі 3.2. “Фінансово-господарський механізм реалізації програм економічного і соціального розвитку” розглянуто господарсько-правові основи фінансування програм економічного і соціального розвитку.

Визначено, що основною формою фінансування державних програм економічного і соціального розвитку є бюджетне фінансування, яке здійснюється двома способами: через систему органів державної влади, де кінцевою “зупинкою” бюджетних коштів є, як правило, відповідне галузеве управління місцевої державної адміністрації, або ж транзитом через органи місцевого самоврядування й, відповідно, місцевий бюджет. Фінансування регіональних програм економічного і соціального розвитку органи місцевого самоврядування здійснюють самостійно.

З урахуванням досвіду зарубіжних країн, зокрема Російської Федерації, відстоюється необхідність закріплення в законодавстві та використання додаткових форм фінансування програм: кредитування, надання податкових пільг, залучення інвесторів тощо.

Констатується, що відсутність належного фінансування програм економічного і соціального розвитку України є основною причиною їх невиконання, що, серед іншого, зумовлено прогалинами в законодавстві щодо програмного регулювання. Чинним законодавством не передбачено чіткої та прозорої схеми фінансування програм – пріоритетність фінансування програми визначається розпорядником коштів у межах граничних обсягів, доведених відповідним фінансовим органом.

Розв'язання проблеми узгодження господарсько-правового та бюджетного регулювання порядку фінансування програм запропоновано такими шляхами: установленням у ГК України заборони на затвердження програм економічного і соціального розвитку при відсутності фінансування у відповідному бюджетному періоді; забезпеченням реалізації зазначеного положення ГК України нормами Бюджетного кодексу України, визначивши в останньому, що умовою розгляду проектів всіх нормативно-правових актів, які впливають на формування доходної та (або) видаткової частин бюджетів, є обов'язкова наявність позитивного експертного висновку фінансового органу.

У підрозділі 3.3. “Господарсько-правова відповідальність у програмному регулюванні економічного і соціального розвитку України” досліджуються основні проблемні питання застосування заходів господарсько-правової

відповідальності за невиконання, неналежне виконання програм економічного і соціального розвитку та укладених на їх основі договорів.

Розглянуто господарсько-правову відповідальність органів державної влади та органів місцевого самоврядування, на яких покладено обов'язки щодо виконання державних і регіональних програм, а також суб'єктів господарювання, діяльність яких безпосередньо пов'язана з виконанням програм.

Оскільки виконання програм, як правило, передбачає укладення господарського договору, то зазначено, що ці суб'єкти можуть нести господарсько-договірну відповідальність як сторони такого договору. Крім того, ГК України передбачає можливість позбавлення суб'єктів господарювання наданих законом пільг та переваг у здійсненні господарської діяльності в тому випадку, якщо вони не враховують суспільні інтереси, відображені в програмних документах економічного і соціального розвитку. Однак це положення закону не передбачає механізму реалізації зазначеної норми. Пропонується усунути цю прогалину в законі шляхом закріплення порядку позбавлення передбачених законодавством пільг та переваг у конкретних програмах.

Обґрунтовується, що ГК України має передбачати притягнення органів державної влади та органів місцевого самоврядування до господарсько-деліктної відповідальності в разі невиконання або неналежного виконання державних і регіональних програм та в разі їх скасування, якщо цим заподіяно шкоду суб'єктам господарювання. Відшкодування суб'єктам господарювання заподіяної шкоди має здійснюватися в розмірі реальних збитків.

ВИСНОВКИ

У **Висновках** узагальнено теоретичні та практичні результати, отримані в ході дослідження, основними з яких є такі положення.

1. Програмне регулювання економічного і соціального розвитку є формою державного регулювання економічних процесів, що являє собою організуючий і спрямовуючий державно-правовий вплив на економіку з визначенням цілей та пріоритетів її розвитку, засобів та шляхів їх досягнення, системи заходів органів державної влади і місцевого самоврядування у відповідних програмах.

2. Програма економічного і соціального розвитку – це акт нормативно-правового характеру, в якому визначаються цілі та пріоритети економічного і соціального розвитку, засоби та шляхи їх досягнення, формується взаємоузгоджена і комплексна система заходів органів законодавчої і виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, спрямованих на ефективне вирішення проблем економічного і соціального розвитку, досягнення стабільного економічного зростання, а також характеризуються очікувані зміни у стані економіки та соціальної сфери.

3. Система програм економічного і соціального розвитку являє собою сукупність програм, в яких здійснюється правове закріплення економічної політики держави, та має включати такі програми: Державна програма

економічного і соціального розвитку України; Програма діяльності Кабінету Міністрів України; міждержавні програми економічного і соціального розвитку; державні програми розвитку окремих галузей економіки; державні цільові програми; державні програми економічного і соціального розвитку АРК, областей, районів, міст, сіл і селищ (прийняті уповноваженими державними органами); регіональні програми економічного і соціального розвитку АРК, областей, районів, міст, сіл і селищ (прийняті відповідними органами місцевого самоврядування).

4. Напрямами формування правового господарського порядку у сфері розроблення та реалізації програм економічного і соціального розвитку є: забезпечення дієвості та ефективності програмного регулювання господарських відносин за допомогою чіткого і відповідного його економічній природі правового закріплення, узгодження економічних та юридичних аспектів регулювання; гармонізація приватних і публічних інтересів учасників процесу програмування; забезпечення прийняття програм у сфері господарювання в контексті державної регуляторної політики.

5. Основою державного прогнозування і розроблення програм економічного і соціального розвитку України мають стати принципи доцільності, науковості, збалансованості або узгодження приватних і публічних інтересів, ефективності, забезпеченості фінансовими ресурсами, органічності єдності програм.

6. Статтю 9 ГК України необхідно доповнити частиною 5 такого змісту: “Державні і регіональні програми у сфері господарювання приймаються з обов’язковим дотриманням вимог законодавства з питань державної регуляторної політики”.

7. Доцільно запровадити порядок підготовки аналізу регуляторного впливу та відстеження результативності програм економічного і соціального розвитку на підставі спеціальних методик. Основними елементами Методики підготовки аналізу регуляторного впливу програм економічного і соціального розвитку, крім питань, визначених у загальній методиці, мають стати: обґрунтування необхідності застосування програмного регулювання господарських відносин, що є об’єктом регуляторного акта; визначення відповідності проекту програми напрямам економічної політики держави; установлення співвідношення проекту програми із чинними програмами; визначення джерел фінансування програми; обґрунтування наявності в проекті програми стимулів для суб’єктів господарювання, здатних забезпечити діяльність у заданому програмою напрямі тощо.

Методика відстеження результативності програм має враховувати такі показники результативності: обсяг реального бюджетного фінансування програми; обсяг залучених коштів інвесторів; кількість суб’єктів господарювання, що подали свої пропозиції (проекти) на участь у виконанні програми; кількість суб’єктів господарювання, що брали участь у виконанні програми; обсяги виконаних заходів, передбачених програмою; оцінка належного виконання своїх зобов’язань щодо виконання програми

безпосереднім виконавцем і суб'єктами господарювання, що брали в цьому участь, тощо.

3 урахуванням цих пропозицій вбачається необхідним внесення відповідних доповнень у статті 8, 10 Закону України “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”. Крім того, Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” варто доповнити статтею такого змісту: “Щороку щодо кожної програми здійснюється відстеження її результативності на підставі Методики відстеження результативності програм, затвердженої Кабінетом Міністрів України”.

8. Напрямами узгодження приватних і публічних інтересів у правовому регулюванні господарських відносин є включення до складу учасників державного та регіонального програмування економічного і соціального розвитку суб'єктів господарювання, а також закріплення на законодавчому рівні можливості укладання контрактів із переможцями тендеру щодо закупівлі товарів, робіт і послуг за державні кошти на весь строк виконання відповідних програм.

9. Для запобігання прийняттю програм, реалізація яких не можлива через відсутність фінансових ресурсів, доцільно доповнити статтю 11 ГК України пунктом такого змісту: “Затвердження програм економічного і соціального розвитку за відсутності фінансування у відповідному бюджетному періоді не допускається”. Реалізація цього положення має забезпечуватися нормами Бюджетного кодексу України. Пропонується доповнити ст. 27 БК України частиною 4 такого змісту: “Проекти інших нормативно-правових актів, які впливають на формування доходної та (або) видаткової частини бюджетів, розглядаються уповноваженими органами за наявності позитивного експертного висновку фінансового органу”.

10. Частину 5 ст. 11 ГК України необхідно викласти в такій редакції: “Суб'єкти господарювання, які не враховують суспільні інтереси, відображені в програмах економічного і соціального розвитку, позбавляються передбачених законодавством пільг та переваг у здійсненні господарської діяльності в порядку та на умовах, передбачених у конкретних програмах”.

11. Статтю 11 ГК України пропонується доповнити частиною 6 такого змісту: “За порушення обов'язку щодо забезпечення належного виконання прийнятих державних і регіональних програм, а також у випадку їх скасування органи державної влади і місцевого самоврядування повинні відшкодувати суб'єктам господарювання заподіяну цим шкоду у розмірі реальних збитків”.

12. У Законі України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” необхідно передбачити такі види контролю за виконанням програм: 1) контроль за виконанням заходів і завдань програми її безпосередніми виконавцями, що здійснюється визначеним у програмі замовником; 2) контроль за цільовим та ефективним використанням бюджетних коштів, що здійснюється спеціально уповноваженим органом державної влади; 3) контроль, що здійснюється органом, за яким закріплено відповідні функції органом державної влади або

місцевого самоврядування, що затвердив програму; 4) загальний контроль, що здійснюється органом державної влади або місцевого самоврядування, який затвердив програму.

14. Назву закону – Закон України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України” – необхідно викласти в такій редакції: Закон України “Про державне прогнозування та програмне регулювання економічного і соціального розвитку України”, що має відповідати його внутрішньому змісту.

15. Для підвищення ефективності та дієвості програм економічного і соціального розвитку та виконання планової роботи в Україні необхідним є створення центрального органу державної виконавчої влади зі спеціальним статусом.

СПИСОК ОПУБЛКОВАНИХ АВТОРОМ ПРАЦЬ ЗА ТЕМОЮ ДИСЕРТАЦІЇ

1. Савук І. П. Правові принципи планування господарської діяльності в Україні” / О. П. Подцерковний, І. П. Савук // Правова держава. – 2005. – № 8. – С. 72-77. (Особистий внесок здобувача полягає у запропонуванні таких принципів державного прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України, як: забезпеченість фінансовими ресурсами, ефективність, органічна єдність програм).
2. Поповская И. П. Проблема ответственности в планировании хозяйственной деятельности / И. П. Поповская // Підприємництво, господарство і право. – 2005. – № 12. – С. 88-91.
3. **Ошибка! Ошибка связи.**Правові засади програмного регулювання господарської діяльності в Україні / І. П. Поповська // Південноукраїнський правничий часопис. – 2008 – № 4. – С.111-113.
4. **Ошибка! Ошибка связи.**Програмне регулювання соціально-економічного розвитку України (на прикладі програм реалізації прикордонної політики) / І. П. Поповська // Митна справа. – 2009. – № 6. – С. 17-21.
5. Поповская И. П. Проблема ответственности субъектов отношений планирования / И. П. Поповская // Социально-правовые проблемы совершенствования законодательства Украины: история, теория и практика : материалы 59-й науч. конф. профессорско-преподавательского состава научных работников экономико-правового факультета ОНУ им. И.И. Мечникова (22 – 24 ноября 2004 г.) – О., 2005. – С. 237-240.
6. Поповская И. П. Хозяйственно-правовые аспекты финансирования программ социально-экономического развития / И. П. Поповская // Концепція модернізації господарського законодавства: вдосконалення чинного Господарського кодексу України чи прийняття Закону “Про основні засади господарської діяльності” : матеріали круглого столу (Одеса, 13 жовтня 2008 року). – О., 2008. – С. 51-53.
7. Поповская И. П. Проблемы программного регулирования хозяйственной деятельности в Украине / И. П. Поповская // Правове життя сучасної України :

Тези доповідей Міжнародної наук. конф. професорсько-викладацького і аспірантського складу. – О. : Фенікс, 2009. – С. 410-412.

АНОТАЦІЯ

Поповська І. П. Правові основи програмного регулювання господарської діяльності в Україні. – Рукопис.

Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук за спеціальністю 12.00.04 – господарське право; господарсько-процесуальне право. – Одеська національна юридична академія, Одеса, 2010.

У дисертації проаналізовано правові основи програмного регулювання господарської діяльності, яке являє собою організуючий і спрямовуючий державно-правовий вплив на економіку з визначенням цілей та пріоритетів її розвитку, засобів та шляхів їх досягнення, системи заходів органів державної влади і місцевого самоврядування у відповідних програмах. Обґрунтовано висновок про нормативно-правовий характер програм економічного і соціального розвитку.

Визначено принципи розроблення програм економічного і соціального розвитку України, доведено необхідність запровадження порядку підготовки аналізу регуляторного впливу та відстеження їх результативності на підставі спеціальних методик. Запропоновано новий підхід до класифікації видів господарсько-правової відповідальності та контрольних заходів у сфері програмного регулювання.

Особливу увагу приділено вдосконаленню чинного законодавства, зокрема зроблені пропозиції щодо внесення змін та доповнень до Господарського та Бюджетного кодексів України, законів України “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України”, “Про державні цільові програми” “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”.

Ключові слова: правовий господарський порядок, планування, програма економічного і соціального розвитку, програмне регулювання, господарська діяльність, державна регуляторна політика, суб’єкт господарювання, господарсько-правова відповідальність.

АННОТАЦИЯ

Поповская И. П. Правовые основы программного регулирования хозяйственной деятельности в Украине. – Рукопись.

Диссертация на соискание научной степени кандидата юридических наук по специальности 12.00.04 – хозяйственное право; хозяйственно-процессуальное право. – Одесская национальная юридическая академия, Одесса, 2010.

В диссертации проанализированы правовые основы программного регулирования хозяйственной деятельности как формы государственного регулирования экономических процессов, представляющей собой

организующее и направляющее государственно-правовое воздействие на экономику с определением целей и приоритетов ее развития, средств и путей их достижения, системы мер органов государственной власти и местного самоуправления в соответствующих программах.

Программа социально-экономического развития – это акт нормативно-правового характера, который определяет цели и приоритеты экономического и социального развития, средства и пути их достижения, формирует взаимосогласованную и комплексную систему мер органов законодательной и исполнительной власти, органов местного самоуправления, направленных на эффективное разрешение проблем экономического и социального развития, достижение стабильного экономического роста, а также характеризует ожидаемые изменения в положении экономики и социальной сфере.

Дается систематизация программ экономического и социального развития, усовершенствована система принципов государственного прогнозирования и разработки программ экономического и социального развития Украины.

Предложен порядок подготовки анализа регуляторного влияния программ экономического и социального развития и отслеживания их результативности на основании специальных методик, определены направления согласования хозяйственно-правового и бюджетного регулирования отношений, складывающихся в процессе финансирования программ.

Предложен новый подход к классификации хозяйственно-правовой ответственности и контрольных мер в сфере программного регулирования хозяйственных отношений.

Особое внимание уделено усовершенствованию действующего законодательства, в частности, сделаны предложения относительно внесения изменений и дополнений в законы Украины “О государственном прогнозировании и разработке программ экономического и социального развития Украины”, “О государственных целевых программах”, “Об основах государственной регуляторной политики в сфере хозяйственной деятельности”, в Хозяйственный и Бюджетный кодексы Украины.

Ключевые слова: правовой хозяйственный порядок, планирование, программа экономического и социального развития, программное регулирование, хозяйственная деятельность, государственная регуляторная политика, субъект хозяйствования, хозяйственно-правовая ответственность.

SUMMARY

Popovska I. P. Legal Grounds of Program Regulation of Economic Activity in Ukraine. - Manuscript.

Thesis for a degree of Candidate of Law by specialty 12.00.04 – Economic Law; Economic Procedural Law. – Odessa National Academy of Law, Odessa, 2010.

The legal grounds of program regulation of economic activity, which is organizing and directing public legal impact on the economy, setting goals and priorities of its development, and ways of achieving them, the system of measures of the government and local authorities in corresponding programs are analyzed in the

thesis. Conclusion about legal nature of programs of economic and social development is affirmed.

Principles of working out programs of economic and social development of Ukraine are defined, the necessity introduction of procedure of regulatory impact analysis preparation and monitoring their effectiveness on the basis of special techniques is proved.

A new approach to classifying types of economic and legal liability and control measures in the field of program regulation is proposed.

Particular attention is paid to the improvement of current legislation and proposals are made for amendments to laws of Ukraine “On Public Forecasting and Elaborating of Programs of Economic and Social Development of Ukraine”, “On Public Target Programs”, “On the Basis of Regulatory Policy in the Sphere of Economic Activity”, to Economic Code and Budget Code of Ukraine.

Keywords: legal economic order, planning, program of economic and social development, program regulation, economic activity, public regulatory policy, economic agent, economic and legal liability.